Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2882**
16. Wahlperiode 09. 10. 2006

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Gisela Piltz, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/2669 –

Europäische Konvention zur Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Ziel der Europäischen Konvention zur Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene ist eine bessere Integration der ansässigen Ausländer im Leben der Gebietskörperschaften. Sie gilt für alle Personen, die nicht Angehörige des jeweiligen Staates sind, die ihren rechtmäßigen Aufenthalt in dessen Hoheitsgebiet haben.

Das Übereinkommen sieht vor, dass sich die Vertragspartner verpflichten, den ansässigen Ausländern unter denselben Bedingungen wie ihren eigenen Staatsbürgern die „klassischen Rechte" zu garantieren: Freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinsrecht einschließlich des Rechts Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten. Außerdem sollen sich die Vertragsparteien bemühen, die ansässigen Ausländer auf kommunaler Ebene stärker an Meinungsumfragen zu beteiligen. Unter bestimmten gesetzlich vorgesehenen Bedingungen können das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit und das Recht sich frei mit anderen zusammenzuschließen, eingeschränkt werden.

Das Übereinkommen erleichtert den Gemeinden mit hohem Ausländeranteil die Bildung beratender Gremien, die von den in der Gemeinde ansässigen Ausländern gewählt oder ihren Vereinen beschickt werden.

Das Übereinkommen sieht vor, dass die Vertragsparteien sich verpflichten können, jedem Ausländer, der in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hat, bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen.

Die Vertragsparteien sind gehalten, die ansässigen Ausländer über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des kommunalen öffentlichen Lebens aufzuklären. Außerdem informieren sie den Generalsekretär über die Entwicklung bei der Mitwirkung der ansässigen Ausländer am kommunalen öffentlichen Leben.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen bisher nicht unterzeichnet. Dies wird damit begründet, dass der Unterzeichnung grundsätzliche

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 6. Oktober 2006 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

rechtliche Bedenken entgegenstehen. „Die Bundesrepublik Deutschland würde sich im Hinblick auf die geplante Novellierung des öffentlichen Vereinsrechts durch die Unterzeichnung des Abkommens Gestaltungsmöglichkeiten begeben, von denen der Gesetzgeber Gebrauch machen könnte.“ (Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unterzeichnung und Ratifikation Europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum Juli 2003 bis Juni 2005; Bundestagsdrucksache 16/21, S. 4).

1. Auf welchem Stand befindet sich die Beratung der Bundesregierung hinsichtlich der Europäischen Konvention zur Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene?

Derzeit findet keine Beratung statt, da auch nach erneuter Prüfung grundsätzliche rechtliche Bedenken aufrecht gehalten werden.

2. Welche grundsätzlichen rechtlichen Bedenken stehen der Zeichnung konkret entgegen?

Kapitel C des Übereinkommens sieht in Artikel 6 vor, dass sich jede Vertragspartei verpflichtet, vorbehaltlich des Artikels 9 Abs. 1 jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen unter der Bedingung, dass er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die für Staatsangehörige gelten, und darüber hinaus in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte.

Das Grundgesetz lässt es nicht zu, durch einfaches Gesetz Ausländern das aktive oder passive Wahlrecht für Kommunalwahlen einzuräumen.

Nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes (GG) sind Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besitzen, in der Bundesrepublik Deutschland in Kreisen und Gemeinden nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.

Demgegenüber schließt das Grundgesetz die Teilnahme von Ausländern aus Drittstaaten an Wahlen nicht nur auf staatlicher, sondern auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich aus. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37, 50 ff.; 83, 60, 71 ff.) klargestellt, dass das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt. Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimme, dass das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt sei. Das Staatsvolk werde nach dem Grundgesetz von den Deutschen, mithin den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Artikel 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen, gebildet. Dieser Grundsatz gilt über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG auch für die Landes- und Kommunalebene. Aus diesem Grund wäre die einfachgesetzliche Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer aus Drittstaaten verfassungswidrig.

Eine Zeichnung des Abkommens setzt daher zunächst eine Verfassungsänderung voraus, die jedoch unzulässig ist, wenn u. a. die in Artikel 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden.

Ob eine Änderung des Artikels 28 Abs. 1 Satz 3 GG, durch die – ohne eine entsprechende Vorgabe im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Ausländern generell ein kommunales Wahlrecht eingeräumt würde, vor dem Hintergrund der angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Artikel 79 Abs. 3 GG vereinbar wäre, ist in der verfassungsrechtlichen Literatur umstritten. Jedenfalls würde eine Grundgesetzänderung nach Artikel 79 Abs. 2 GG die Zustim-

mung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich machen.

3. Welche Vorschriften der Konvention stoßen mit welchen Gründen auf Bedenken der Bundesregierung?

Vergleiche Antwort zu Frage 2.

4. Welche Gestaltungsmöglichkeiten würde sich die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die geplante Novellierung des öffentlichen Vereinsrechts durch die Unterzeichnung begeben, von denen der Gesetzgeber Gebrauch machen könnte?

Die Überlegungen zur Novellierung des öffentlichen Vereinsrechts sind noch nicht abgeschlossen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333